

NOTAT. Analyse af Flygtningenævnets anvendelse af IFA-begrebet, med fokus på et antal nyere Afghanistan-sager

Juni 2019

I oktober 2018 afgjorde Udlændingestyrelsen fem sager vedrørende nægtelse af forlængelse af opholdstilladelser til fem afghanske mænd, som havde asyl efter udlændingelovens § 7 stk. 2. Ansøgernes hidtidige forklaringer blev fortsat lagt til grund, men styrelsen henviste nu ansøgerne til et internt flugtalernativ (IFA). I januar og marts 2019 omgjorde Flygtningenævnet alle fem afgørelser¹. I sagerne spillede IFA en central rolle og afgørelserne er gode eksempler på konkrete IFA-vurderinger og kan således ses som bidrag til en afklaring af anvendelsen af IFA, som kan være relevant både i spontansager og inddragelsessager.

Indholdsfortegnelse

1.	Internt flugtalernativ	2
1.1	Relevansvurderingen	2
1.2	Rimelighedsvurderingen.....	3
2.	Generelt om Flygtningenævnets praksis vedrørende IFA i Afghanistan.....	3
3.	Flygtningenævnets afgørelser i de nævnte fem sager	4
3.1	Relevansvurderingen	5
3.2	Rimelighedsvurderingen.....	5
3.3	Særligt i forhold til IFA i sager om inddragelse og nægtelse af forlængelse.....	6
3.3.1	Vedrørende relevansvurderingen	6
3.3.2	Vedrørende rimelighedsvurderingen	7
4.	Talibans aktuelle position i Afghanistan.....	8
5.	Afsluttende bemærkninger	8

¹ På Flygtningenævnets hjemmeside gennemgås de fire første sagers faktum og nævnets begrundelser i sagerne. Dette kan med fordel læses sammen med nærværende notat. <https://www.fl.n.dk/da/Nyheder/Nyhedsarkiv/2019/04022019>

1. Internt flugalternativ

Et internt flugalternativ kan overvejes i asylsager *efter* det er fastslået, at en ansøger vil være i risiko for asylbegrundende overgreb ved en tilbagevenden til hjemlandet (hjemområdet). Et eventuelt IFA er således et sikkert område i hjemlandet, hvor ansøger ikke vil være i risiko for asylbegrundende overgreb. Af UNHCR's guidelines vedrørende IFA fra 2003 fremgår det, at der skal foretages to vurderinger forud for en henvisning til IFA, henholdsvis en relevans- og en rimelighedsvurdering.²

UNHCR's Guidelines vedrørende henvisning til IFA fra 2003 kan findes her:

<https://www.unhcr.org/publications/legal/3f28d5cd4/guidelines-international-protection-4-internal-flight-relocation-alternative.html>

For en gennemgang af UNHCR's retningslinjer henvises desuden til Dansk Flygtningehjælps temanotat 'Internt flugalternativ i Afghanistan' fra december 2017, som findes på vores hjemmeside:

<https://flygtning.dk/media/4188136/temarapport-internt-flugalternativ-afghanistan-2017.pdf>

1.1 Relevansvurderingen

Af UNHCR's Guidelines fremgår det, at et IFA kun kan betragtes som relevant, hvis området er tilgængeligt. Heri ligger, at ansøger skal kunne komme til området uden at blive udsat for hindringer som vil være uoverkommelige for pågældende. Eksempelvis kan en ansøger ikke henvises til et område, hvis den pågældende udsættes for fysiske farer undervejs til området, såsom passage gennem minefelter, kampe mellem forskellige grupper m.v.³ Herudover kan ansøger heller ikke henvises til at skulle rejse igennem det område, hvorfra ansøger oprindeligt flygtede.⁴

Et IFA vil endvidere kun være relevant, hvis ansøger ikke risikerer fornyet forfølgelse eller alvorlig fare i det område, hvor pågældende henvises til. Herom fastslår UNHCR følgende:

*"If the claimant would be exposed to a new risk of serious harm, including a serious risk to life, safety, liberty or health, or one of serious discrimination, an internal flight or relocation alternative does not arise, irrespective of whether or not there is a link to one of the Convention grounds."*⁵

Af UNHCR's guidelines fremgår det endvidere, at IFA kun er relevant hvis det er et bæredygtigt alternativ for ansøger. Forholdene skal derfor være således, at ansøger ikke risikerer at være nødsaget til at vende tilbage til sit oprindelige hjemområde, hvorfra vedkommende flygtede.⁶

² UNHCR, 23 July 2003: Guidelines on International Protection: "Internal Flight or Relocation Alternative" within the Context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, para 6-7

³ Ibid. Para 10

⁴ Ibid. Para 11

⁵ Ibid. Para 20

⁶ Ibid. Para 21

Hvis ansøger risikerer forfølgelse fra en ikke statslig aktør, som f.eks. Taliban, så skal IFA vurderingen indeholde en vurdering, af hvorvidt aktøren har *vilje og evne* til at fortsætte forfølgelsen i det foreslåede IFA.⁷ Endvidere fremgår det af UNHCR's guidelines, at det ikke er tilstrækkeligt at aktøren endnu ikke er tilstede i det pågældende område. Det skal vurderes, om det er sandsynligt, at aktøren vil forblive væk fra det foreslåede IFA, og hvis ikke dette findes at være tilfældet, så er det pågældende område ikke egnet som IFA.⁸

1.2 Rimelighedsvurderingen

Det andet led i IFA-vurderingen er vurderingen af, hvorvidt det foreslåede IFA er et *rimeligt* alternativ for netop den pågældende ansøger. Herom skriver UNHCR således, at et IFA kun er rimeligt, hvis ansøgeren kan leve et relativt normalt liv efter omstændighederne uden "*undue hardship*".⁹ En henvisning til IFA kræver således, at de henvisende myndigheder laver en vurdering af, hvorvidt ansøgeren med rimelighed og uden for store besværligheder kan bosætte sig og leve i området.

Af UNHCR's Guidelines fremgår det, at den pågældendes personlige forhold skal indgå i denne vurdering. Der skal tages hensyn til ansøgers køn, alder, helbred, psykiske sårbarheder m.v. Endvidere vil et potentielt IFA kun være rimeligt, hvis det vurderes, at den pågældende ansøger kan leve i sikkerhed og med respekt for sine basale rettigheder.¹⁰

En forringelse af levestandarden er ikke i sig selv nok til at gøre et IFA urimeligt, men ansøgers socioøkonomiske forhold skal indgå i vurderingen af rimeligheden. Således kan ansøger ikke henvises til et område, hvor vedkommende vil være afskåret fra at finde arbejde, bolig samt tilgå et minimum af sundhedsydelser.¹¹

2. Generelt om Flygtningenævnets praksis vedrørende IFA i Afghanistan

I Nævnets praksis ses IFA ofte anvendt i Afghanistan-sager, særligt i sager vedrørende konflikter med Taliban.

På trods af de hyppige henvisninger til IFA, ses det ofte, at der mangler centrale dele af IFA-vurderingen i begrundelsen. IFA ser ind imellem ud til at blive blandet sammen med selve spørgsmålet om, hvorvidt ansøger vil være i risiko for asylbegrundende overgreb ved en tilbagevenden til hjemlandet (hjemområdet). Og indimellem ser det ud til, at Nævnet henviser til et IFA, uden at der er lavet en konkret og individuel IFA-vurdering, som indeholder både en relevans- og en rimelighedsvurdering.

Spørgsmålet om relevans af IFA i Afghanistan opstår som nævnt ofte i sager omhandlede konflikter med Taliban. Derfor er det nødvendigt at se på, hvorvidt Taliban har "*evne og vilje*" til at fortsætte forfølgelsen i et andet område end ansøgers hjemområde. I denne vurdering vil ansøgers profil og Talibans aktuelle position være relevant.

⁷ Ibid. Para 15

⁸ Ibid. Para 18

⁹ Ibid. Para. 7

¹⁰ Ibid. Para. 25 + 28

¹¹ Ibid. Para 29

Ofte ses Nævnet at henvise ansøger til at tage ophold i Kabul, Herat eller Mazar-e-Sharif uden eksplicit at begrunde, hvorfor disse steder vil være sikre alternativer for ansøger. Derudover ses der ofte ikke at være lavet en eksplicit rimelighedsvurdering i den konkrete sag.

Af UNHCR's eligibility guidelines for Afghanistan fra 2016, fremgår det, at netop vedrørende IFA i Afghanistan vil det være nødvendigt, at ansøger har adgang til social støtte fra et lokalt familiært netværk, som har vilje og evne til at hjælpe pågældende. Hvis ansøger ikke har mulighed for denne støtte i det foreslåede IFA, vil en henvisning hertil ikke være rimelig.¹² Denne vurdering mangler ofte i Nævnets afgørelser.

Hvorvidt de relevante dele af IFA-vurderingen faktisk laves af Nævnet, men ikke fremgår eksplicit af begrundelsen eller om de slet ikke laves, er uklart. Da det er Flygtningenævnet som bærer bevisbyrden for, at et IFA både er relevant og rimeligt, er denne uklarhed og heraf følgende tvivl naturligvis yderst problematisk.

3. Flygtningenævnets afgørelser i de nævnte fem sager

I januar og marts 2019 afgjorde Flygtningenævnet som nævnt i indledningen fem Afghanistan-sager, hvor IFA-vurderingerne spillede en central rolle. Flere af sagerne omhandlede specifikt relevans- og rimeligheds-vurderingen af IFA, hvorved praksis på visse punkter er blevet mere afklaret.

Sagerne drejede sig om nægtelse af forlængelse af opholdstilladelse efter §7, stk. 2, til fem unge mænd, som var indrejst mellem 2011-2016 og som havde fået asyl på grund af konflikter med Taliban. Udlændingestyrelsen lagde fortsat forklaringerne til grund, men vurderede i alle sagerne, at der nu skulle meddeles afslag med henvisning til IFA.

I alle fem sager omgjorde Flygtningenævnet afgørelserne med henvisning til, at IFA enten ikke var relevant eller rimeligt i den pågældende sag.

I flere af sagerne indleder Flygtningenævnet med tydeligt at fastslå, at der er en risiko i hjemlandet (hjemområdet), før man efterfølgende går i gang med at overveje IFA: Nævnet *"finder herefter, at klageren ikke kan henvises til at tage ophold i sit hjemområde. Nævnet bemærker at det ved IFA-vurderingen..."*

I flere af sagerne konstaterede Nævnet at *"... principperne for anvendelse af internt flugtalternativ for konventionsflygtninge finder anvendelse for personer med beskyttelsesstatus."*

I alle fem sager konstaterede Flygtningenævnet desuden, at *"Bevisbyrden for, at der foreligger et internt flugtalternativ, påhviler asylmyndighederne"*. Det er de danske udlændingemyndigheder, der skal løfte bevisbyrden specifikt for, at et IFA både er relevant og rimeligt.

¹² UNHCR, 19. April 2016: UNHCR Eligibility Guidelines for Assessing the International Protection Needs of Asylum-Seekers from Afghanistan, p. 84

Derudover henviser Nævnet til UNHCR's IFA guidelines fra 2003 i alle fem sager. Nævnet henviser også specifikt til UNHCR's Afghanistan guidelines fra 2018 i alle fem sager. Yderligere laver Nævnet først en eksplicit og begrundet relevansvurdering i alle sagerne og i de tilfælde, hvor det er relevant, vurderes rimeligheden også eksplicit.

3.1 Relevansvurderingen

I de fem sager vurderer Flygtningenævnet, at Talibans magtposition i dag *"i hvert fald ikke er svækket"* i forhold til, da der blev meddelt opholdstilladelse til ansøgerne. Nævnet anerkender således, at Talibans aktuelle position i dag er den samme eller styrket i forhold til år 2011, 2012, 2013 og 2016 (årstallene for meddelelse af opholdstilladelserne).

Nævnet henviser i de omtalte afgørelser flere steder til UNHCRs retningslinjer, og skriver blandt andet følgende:

"Nævnet bemærker, at det ved IFA-vurderingen er afgørende, om det pågældende IFA er relevant i det konkrete tilfælde, og om det er rimeligt at forvente, at klageren tager ophold et andet sted i hjemlandet, jf. UNHCR's Håndbog om procedurer og kriterier for fastlæggelse af flygtningestatus, jf. pkt. 91. "

Og videre:

"Ved afgørelsen af ovenstående bør der foretages en objektiv vurdering af, hvorvidt en del af hjemlandet kan udgøre et IFA. [...] jf. UNHCR's Guidelines on International Protection: "Internal Flight or Relocation Alternative" within the Context of Article 1 A (2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees af 23. juli 2003."

I de fem sager er konflikten med Taliban blandt andet forårsaget af familiemedlemmer, som har samarbejdet med de internationale styrker, eller familiemedlemmer, som har været en del af politistyrken eller har samarbejdet med myndighederne. I en af sagerne findes ansøger at være profileret, bl.a. fordi han er i familie med flere Taliban medlemmer.

De konkrete relevansvurderinger stemmer i udgangspunktet overens med Nævnets praksis i øvrigt om ikke at anvende IFA, hvis konflikten bunder i, at ansøger eller ansøgers familie repræsenterer eller samarbejder med Talibans modstander og hvis ansøger hermed er blevet profileret.

Kun i en enkelt af sagerne finder Nævnet, at IFA er relevant. Denne konflikt adskiller sig fra de andre ved at ansøgers asylmotiv omhandler både Taliban og en frygt for blodhævn.

3.2 Rimelighedsvurderingen

Nævnet henviser i samtlige sager ligeledes til, at klagerens personlige forhold skal indgå i rimelighedsvurderingen og Nævnet henviser her til UNHCR's håndbog pkt. 53:

"Endvidere skal klagerens personlige forhold indgå i den konkrete vurdering af, om klageren kan henvises til et bestemt område og dér leve et efter hjemlandets forhold relativt normalt liv uden for store besværligheder ("undue hardship"). Det fremhæves i de ovennævnte guidelines fra UNHCR, at alder, køn, helbredstilstand, familiemæssig situation, etnisk, kulturel eller religiøs gruppe, politisk eller social tilknytning til det pågældende område, sprog, uddannelse og profession samt tidligere forfølgelse og deraf følgende psykologiske problemer skal indgå i vurderingen. Disse forhold skal ansues kumulativt, jf. UNHCR's håndbog, pkt. 53."

Kravene om relevans og rimelighed af et IFA er to adskilte betingelser, som begge skal være opfyldte for at IFA kan anvendes. Det er derfor ikke strengt nødvendigt, at der tages stilling til rimeligheden, hvis IFA må afvises, allerede fordi det ikke er relevant i den pågældende sag.

I fire af de fem sager lægger Nævnet vægt på særlige sårbarheder hos ansøger, som vil gøre det svært for pågældende at klare sig i Afghanistan. F.eks. nævnes PTSD, mentale udfordringer, ankomst til Danmark som mindreårig, misbrug og modtagelse af lægebehandling i Danmark med videre. Støtte som ansøger er afhængig af i Danmark og som vil være svært at få adgang til i Afghanistan er også et relevant element i vurderingen. Herudover lægger Nævnet også vægt på, om der er familie i hjemlandet som vil kunne bistå ansøger. Flygtningenævnets inddragelse af disse elementer i rimelighedsvurderingen stemmer overens med de kriterier, UNHCR henviser til som relevante.

I to af sagerne ser det imidlertid ud som om, Nævnet samtidig udvider rimelighedsvurderingen til også at omfatte hensyn, som normalt ville ligge i en evt. § 26-vurdering, såsom skole og uddannelse i Danmark. Dette må formodes at skyldes, at der var tale om sager vedrørende nægtelse af forlængelse, og i sagens natur nok ikke noget man i samme grad kan forvente at støde på i vurderingen af IFA i spontansagerne.

Rimelighedskriteriet bør naturligvis være en vurdering af, hvorvidt ansøger kan klare sig uden *"undue hardship"* i det pågældende IFA. Hvorvidt en person er godt eller dårligt integreret i Danmark bør ikke tillægges afgørende betydning.

3.3 Særligt i forhold til IFA i sager om inddragelse og nægtelse af forlængelse.

IFA-vurderingen i de fem sager ses at have særlige kendetegn/afvigelser som vurderes at skyldes, at der er tale om sager vedrørende nægtelse af forlængelse og ikke spontansager.

3.3.1 Vedrørende relevansvurderingen

Når Nævnet i tre af sagerne lægger vægt på, at *"..der ikke foreligger oplysninger, der støtter, at Taliban ikke længere interesserer sig for klageren."* (vores kursiv) er det muligvis udtryk for en art skærpelse af bevisvurderingen, som hænger sammen med at der er tale om inddragelsessager. En sådan skærpelse synes at være en naturlig følge af at konflikten med Taliban er lagt til grund i de oprindelige afgørelser, hvor anvendelsen af IFA så enten eksplicit eller implicit er blevet afvist.

At bevisbyrden i et spørgsmål om IFA generelt påhviler myndighederne og at denne nok på sin vis er skærpet i en sag om nægtelse af forlængelse eller inddragelse, kan man desværre ikke læse ud af alle sagerne. I en af

sagerne ser det nærmest ud til at Nævnets vurdering af relevansen af IFA bliver blandet sammen med en vurdering af risikoen for forfølgelse, når de skriver;

*”Flygtningenævnet finder ikke, at klageren i dag risikerer overgreb fra Taliban eller blodhævn fra familiemedlemmer til den dræbte familie, i hvert fald ikke, såfremt klageren tager ophold uden for hjemområdet.”*¹³

Der er i øvrigt intet i selve afgørelsen der ses at begrunde, at den tidligere anerkendte risiko nu skulle være ophørt, eller at den tidligere vurdering af relevansen af IFA nu er ændret. At der er gået 6-7 år siden den oprindelige afgørelse kan være en faktor, men bør ikke alene kunne begrunde denne ændrede vurdering.

I en af sagerne er det i øvrigt lidt uklart, om følgende udtalelse relaterer sig til troværdighedsvurderingen eller er udtryk for en fortsat profilering, der indebærer, at IFA fortsat ikke er relevant:

*”[...] Navnlig under hensyntagen til, at klagerens konflikt i forhold til Taliban er understøttet af klagerens farbror og fætre, finder Flygtningenævnet ikke, at det er godtgjort, at klageren kan henvises til at tage ophold andet sted i Afghanistan”.*¹⁴

Det skal hertil bemærkes, at når der laves en IFA-vurdering i asylsager, så bør alle troværdighedsaspekter i forhold til asylmotivet naturligvis være afklaret.

3.3.2 Vedrørende rimelighedsvurderingen

I fire ud af de fem sager tager Nævnet eksplicit stilling til rimeligheden af det pågældende IFA. I den ene sag hvor det ikke vurderes eksplicit, er det ikke påkrævet, da det pågældende IFA allerede afvises på relevanskriteriet.

I to af sagerne ses det dog, at Nævnet umiddelbart samtidig udvider rimelighedsvurderingen til også at omfatte hensyn, som normalt ville ligge i en evt. § 26-vurdering, såsom skole og uddannelse i Danmark. I den ene sag går Nævnet endda et skridt videre og udtaler, at *”På trods af at klageren må anses for dårligt integreret i Danmark, finder Flygtningenævnet efter en samlet vurdering af klagerens forhold, at det heller ikke vil være rimeligt at henvise klageren til at tage ophold i Herat eller Mazar E-Sharif.”*¹⁵

Hvis ansøger er dårligt integreret, kan det nok medføre at inddragelse ikke skal undlades med henvisning til § 26, men at lade klagers dårlige integration indgå i vurderingen af om IFA er rimeligt eller ej må anses som helt i strid med de normale krav til en IFA-vurdering. Det skal bemærkes, at dette nok primært vil være en situation, som kan risikere at opstå i inddragelsessager.

¹³ Afgh/2019/13/CABV

¹⁴ Afgh/2019/12/CABV

¹⁵ Afgh/2019/12/CABV

4. Talibans aktuelle position i Afghanistan

Da relevansen af IFA i Afghanistan-sager ofte vil afhænge af, hvorvidt Taliban vurderes at have vilje og evne til at fortsætte forfølgelsen, er Talibans fortsatte rækkevidde og position i Afghanistan af afgørende betydning. Imidlertid er det stadig uklart, præcist hvilken position Taliban har i Afghanistan dag. I dette afsnit er et kort rids af Talibans aktuelle position jf. UNHCR's seneste guideliens forsøgt samlet.

Af UNHCR Eligibility Guidelines fra 2018, fremgår det, at sikkerhedssituationen i Afghanistan i dag beskrives som følgende: "[...]Afghanistan continues to face formidable security, political and economic challenges. The overall security situation has reportedly continued to deteriorate, in what has been described as an "eroding stalemate"¹⁶

Yderligere fremgår det, at Taliban kontrollerer eller kæmper om 43.7 % af Afghanistan¹⁷ og deres position beskrives af UNHCR som følgende:

*"Throughout 2017 the Taliban launched multiple large-scale operations aimed at capturing district administration centres, and were able to overrun and temporarily hold several such centres. At the same time the Taliban reportedly consolidated their control over mostly rural territory, enabling them to undertake more frequent attacks in the north of Afghanistan in particular."*¹⁸

Talibans fortsatte stærke tilstedeværelse i Afghanistan foranlediger UNHCR til at konkludere, at områder som er kontrolleret af Taliban eller hvor der aktivt kæmpes om kontrollen i området, ikke kan benyttes som IFA.¹⁹

Som omtalt ovenfor konkluderer Flygtningenævnet i deres nyeste Afghanistan praksis netop med henvisning til UNHCRs Eligibility Guidelines fra 2018, at *"Talebans magtposition i Afghanistan nu – i forhold til det tidspunkt, hvor klageren blev meddelt opholdstilladelse – i hvert fald ikke er svækket [...]"*.

5. Afsluttende bemærkninger

Flygtningenævnets praksis vedrørende IFA-spørgsmålet ses generelt at være svingende både i spontansager og i sager om nægtelse af forlængelse.

I de fem prøvesager er der imidlertid flere positive elementer, som vi med dette notat ønsker at fremhæve. Herunder de klare konstateringer af at principperne for anvendelse af IFA for konventionsflygtninge gælder tilsvarende for personer med beskyttelsesstatus, og at bevisbyrden for at der foreligger et IFA påhviler asylmyndighederne. Derudover de eksplicite og konkrete relevans- og rimelighedsvurderinger som laves i afgørelserne, samt henvisningerne til UNHCR's guidelines og baggrundsuplysninger.

¹⁶ UNHCR, 30. August 2018: UNHCR Eligibility Guidelines for Assessing the International Protection Needs of Asylum-Seekers from Afghanistan, p. 12

¹⁷ Ibid. p. 12

¹⁸ Ibid. p. 12

¹⁹ Ibid. p. 106

Afslutningsvis skal det bemærkes, at IFA-vurderinger i Afghanistan-sager altid bør laves med stor forsigtighed, da både sikkerhedssituationen og den humanitære situation i Afghanistan er præget af stor usikkerhed.

Dansk Flygtningehjælps Asylafdelingen er meget interesseret i at følge udviklingen på området og vi modtager derfor gerne henvendelser vedrørende relevante sager.

Hvis man har yderligere spørgsmål, er man velkommen til at kontakte Astrid Hjorth Jensen, Juridisk Rådgiver i Asylafdelingen på telefon 3373 5367 eller på e-mail: astrid.hjorth@drc.ngo

Dansk Flygtningehjælp juni 2019